

国立市保育審議会 答申

平成 28（2016）年 5 月

国立市保育審議会

目 次

答申にあたって	2
1 公立保育園の民営化についての基本的な考え方	3
(1) 背景	3
(2) 目的	4
(3) 国立市が抱える保育行政の課題	6
(4) 公立保育園民営化にあたっての視点	8
(5) 公と保育園が果たすべき役割	14
(6) 公立保育園の民営化にあたっての基本的な 考え方（まとめ）	16
2 公立保育園の民営化の方法について	17
(1) 民営化の移行形態の概要	17
(2) 民営化の移行形態の課題	20
(3) 民営化の方法の目指すべき方向性	21
(4) 民営化の時期	22
3 提言	23
おわりに	25
<参考資料>	26

答申にあたって

国立市保育審議会は、平成 27（2015）年 12 月 22 日に国立市長より次の 4 つの諮問事項を受けました。

- (1) 公立保育園の民営化についての基本的な考え方
- (2) 公立保育園の民営化の方法について
- (3) 公立保育園民営化ガイドラインの作成について
- (4) その他公立保育園の民営化に必要な事項について

本審議会では、諮問から 5 か月にわたり 8 回の審議会の開催と 2 回の保育園視察（国立市公立保育園及び他市民営化保育園）を実施し、上記（1）及び（2）の諮問事項について、慎重かつ活発な議論を重ね、審議会としての考え方を答申としてまとめました。

審議においては、公立保育園の民営化によって、市内のどの子ども、どの子育て家庭にも不利益が生じないことはもとより、民営化への取り組みを契機に、国立市全体の保育・子育て支援システムが質的にも量的にも拡充・整備され、そのことが真に国立市の子どもの最善の利益に結びつくことを目指して進めてきました。

国立市長以下行政当局においては、こうした目標に向かって、市の保育・子育て支援に対する積極的な取り組みを通して、具体的な成果を上げることを強く期待します。また、国立市議会及び国立市民のみなさまにおかれましても、同じ目標のもと、今後の保育行政に注視し、行政当局を叱咤激励し、温かく見守っていただくことを望みます。

最後に、積極的に審議に参加して下さった委員のみなさま、そして、本審議会の進行にあたり丁寧な後方支援をして下さった国立市役所子ども家庭部職員の方々に、改めてお礼を申し上げます。

平成 28（2016）年 5 月 12 日

国立市保育審議会 会長 新開 よしみ

1 公立保育園の民営化についての基本的な考え方

(1) 背景

少子化、核家族化、都市化といった社会動向による家族構造の変化は、地域社会において子育て家庭が孤立していく状況を生み出し、子育てに不安や負担感を抱えてしまう保護者が増加している。児童虐待など子どもと家庭に係る問題は複雑化しており、公共や地域全体で子育てを支え見守る仕組みが求められている。

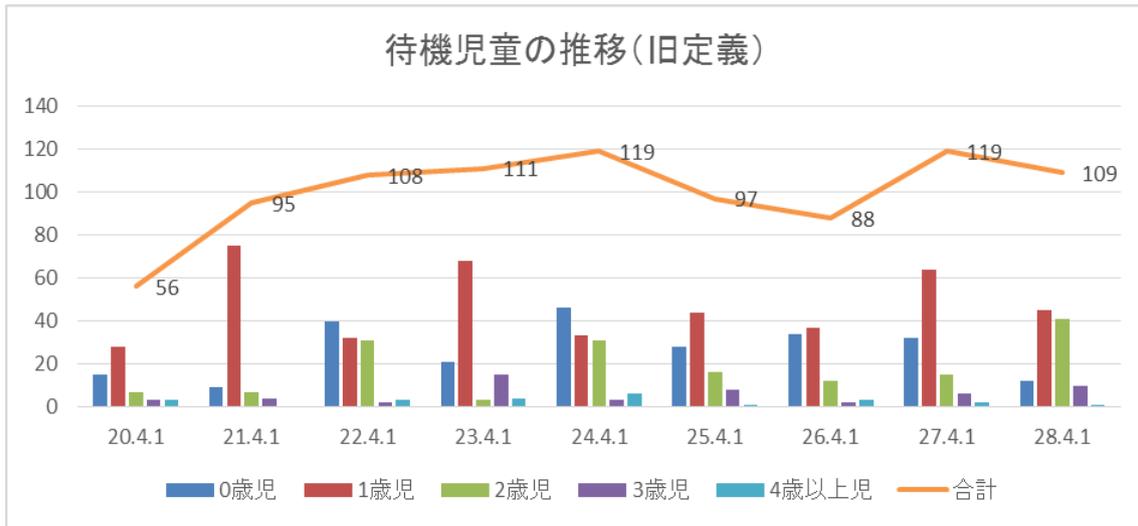
さらに、社会経済が伸び悩み、女性の社会参画においては、厳しい雇用環境にあり、一定水準の条件を備えた雇用環境の整備が求められている。また、こうした社会環境に影響を受けて、貧困に苦しむ子育て家庭への手厚い支援が求められている。そのなかでも、ひとり親家庭におけるこの問題は深刻であり、看過することはできず、経済的支援とともに各家庭のニーズにあった保育サービスの提供を早急に進める必要がある。

子育て家庭全般に対しては、増加する保育需要への対応、就労形態の多様化への対応、質の高い幼児教育の実施など、保護者の保育ニーズに応える保育サービスを提供していくことが求められている。特に、図1「国立市保育所待機児童数の推移」のとおり、待機児童の課題が依然として解消されていない状態が続いており、保育を受ける必要がある児童が、同じ条件下において入所できていない状態であることから、公平な保育環境を早急に整える必要がある。

財政的に見ると、公立保育園の運営費及び整備費は、国の「三位一体改革」により、国、都の交付金の対象外とされた。市は、国立市財政改革審議会答申においても、「国立市内の公立保育園と私立保育園の質に差がないと考えられるなかで、ひっ迫した財政状況を踏まえると、市の財政負担が大きい公立保育園を負担が小さい私立保育園に移行するべきである。また、節約できた財源の一部を待機児童の縮小、発達障害児への対応、子育て相談支援の充実、児童虐待への対応等の事業に投入することが可能となる。」と提言を受けている。

そのため、市は公立保育園の民営化により得られる人的資源や財的資源といった効果を「第三次国立市子ども総合計画（平成28年3月策定）」に掲げる子育て支援施策に最大限活用していくことが求められている。

<図 1> 国立市保育所待機児童数の推移



(2) 目的

国立市は、保育の実施主体として、様々ある保育行政の課題に対応し、市全体の保育サービスの質の維持向上を目指すとともに、子育て支援施策の充実に向けた取組についても責任をもって推進しなければならない。

公立保育園は、保育サービスの水準を向上させるために 4 園が連携し、保育園職員のたゆまぬ努力と探究のもと、より良い保育を積み重ねてきた。また、行政が保育の実態を直接把握し、市内の保育行政を進めてきた。

一方、国立市における私立保育園は、公立保育園よりも早く創設された園も多く、国立市の保育の基盤づくりや地域の子育て支援を担ってきている。また、私立保育園は、定期的な園長会の開催などにより、市や各園との情報交換、情報共有を図り、積極的な研修等により職員の専門性の育成やスキルアップにも努めているほか、東京都福祉サービス第三者評価を全ての私立保育園で受けてきた。このような状況から、現状においても十分に国立市の保育需要に応え、保育の質を維持し、高めていく体制が整えられているとすることができる。

つまり、公立保育園と私立保育園とを比較すると、財政面や人事制度などにおける運営形態の違いはあるものの、国立市の未来を創る子どもたち、国立市の「宝」である子どもたちを保育するという責務において違いはなく、子どもの最善の利益を最優先に考えた「保育の質」の維持・向上を目指すという観点において、優劣はないとすることができる。

このことから、国立市は、公が提供しているサービスの役割を見直すことを通して、保育を必要とする児童を預かるという、これまでの保育事業の固定化した概念の殻を破り、将来世代にわたって持続可能な保育サービスを提供し続けていかなければならない。

そして、民営化により生み出される人的資源や財的資源については、保育園を利用する児童に対する保育サービスに限ることなく、子育て家庭や未就学児全体（表1「国立市未就学児童施設利用状況一覧」参照）に目を向け、国立市が抱える保育課題や市民ニーズに即応する新たな子育て支援施策に最大限活用することにより、子育て環境の更なる充実を図っていかなければならない。

＜表1＞ 国立市未就学児童施設利用状況一覧（平成27年度5月1日時点）

年齢 項目	0歳	1歳	2歳	3歳	4歳	5歳	計
認可保育所	95 (2)	197 (1)	228 (3)	237 (4)	241 (1)	240 (6)	1,238 (17)
認可幼稚園	0	0	0	202 (56)	231 (64)	216 (67)	649 (187)
認証保育所	14 (4)	19 (7)	19 (2)	0 (3)	0 (0)	0 (1)	52 (17)
家庭的事業者	1 (0)	7 (0)	1 (0)	0	0	0	9 (0)
小計	110 (6)	223 (8)	248 (5)	439 (63)	472 (65)	456 (74)	1,948 (221)
その他	450	375	305	46	34	24	1,234
市内未就学児 人口総計	566	606	558	548	571	554	3,403

※()内は市外の施設へ通っている市民（委託児童数）

(3) 国立市が抱える保育行政の課題

国立市が抱える主な保育行政の課題としては、「第三次国立市子ども総合計画」、「国立市子ども・子育て支援事業計画（平成27年3月策定）」、「国立市子ども・子育て支援事業に関するニーズ調査報告書（平成26年3月）」等から、以下の9項目が挙げられる。

① 待機児童解消

国立市の認可保育園は、現在4園の公立保育園と9園（平成27年度1園開園）の私立保育園があり、その他として、認証保育所2園、家庭的保育事業3か所がある。平成28年度には、認可幼稚園と認可保育園が連携し、1園の認定こども園（小百合学園）が開園したほか、1園の認可保育所（きたひだまり保育園）が開園したところである。

しかしながら、平成28年4月1日時点での待機児童が109人おり（うち98人が0～2歳児）、「国立市子ども・子育て支援事業計画」に沿って、今後保育施設を新設する取り組みを進める必要がある。

また、子どもを私立幼稚園に通わせ、預かり保育などを利用しながら就労している家庭も存在する。そのため、待機児童の課題を保育園だけの課題として捉えるのではなく、幼稚園の預かり保育事業の充実や認定子ども園化の検討を進めることも必要である。

② 一時預かり事業の拡充

保育園が実施している一時預かり事業では、「国立市子ども・子育て支援事業計画」に沿って、新たに1施設6人以上の枠の確保に努める必要がある。

③ 養育が困難な家庭に対する緊急保育の実施

養育が困難な家庭の相談等を受けるなか、一時的に保育が必要とされるケースに対応するため、迅速かつ確実に確保できる緊急保育の制度を作っていく必要がある。

④ 病児・病後児保育の充実

国立市においては、病児・病後児保育事業は、現在1か所のみで実施している。定員は全体の確保必要量に達しているものの、地域性の偏りがあることやインフルエンザの流行時期などに定員を超えて利用できず、保護者のニーズに答えられていないなどの課題があることから、「国立市子ども・子育て支援事業計画」においては、利便性の確保から2か所目の設置を検討していくこととされている。

⑤長時間延長、休日・年末保育

長時間延長については、子どもへの負担の配慮や、親の就労延長の助長にもつながりかねないことなどを十分踏まえたうえで検討していく必要がある。

また、休日・年末保育については、ニーズの把握や保育事業者との意見交換をする中で検討していく必要がある。

⑥発達が気になる子どもやしょうがいをもつ子どもとその家庭への支援

発達が気になる子どもやしょうがいをもつ子どもの保育にあたっては、現在、職員配置の充実により対応を行っている。また、保育士のスキルアップを図るための研修を実施することや関係機関の支援を受けることにより、保育環境の向上を図っている。今後も、保育士のスキルアップと核となる職員の養成など体制の仕組みづくりが必要である。

⑦在宅で子育てを行っている家庭を孤立させない地域子育て支援

現在、各保育園においては、園庭開放や育児相談などの地域活動をおこなっている。今後も、関係部署や地域との連携を強め、在宅で子育てを行っている家庭への支援の視点を持ち、地域子育て支援機能を担うことが必要である。

⑧災害時・緊急時の対応

地震や火災などの災害時・緊急時の対応については、各保育園がマニュアルなどに沿って法定で定められた訓練を定期的に行っている。また、災害備品や食料などの備蓄品も各園で対応できるよう整備を進めている。

今後、市においては、大災害時における緊急保育などの対応や連携について、更なる強化を進めていくことが必要である。

⑨成長段階に応じた幼児教育の充実

公立・私立の各保育園においては、厚生労働大臣告示の「保育所保育指針」に沿って幼児教育¹が行われているが、保育園における幼児教育のあり方などの検証を行い、更なる充実を図っていくことが必要である。

¹ 「保育所保育指針」の教育に関わるねらい及び内容として、「健康」「人間関係」「環境」「言葉」「表現」の5領域が示されている。

(4) 公立保育園の民営化にあたっての視点

子育て家庭に対する支援を充実させるために行う公立保育園の民営化においては、その目的を達成するため、以下の視点をもって進めていく必要がある。

①保育サービスの活性化と質の向上

◆保育の質の担保と向上

公立保育園の民営化にあたっては、保育の質が担保されること、すなわち保育環境が最も重要視されなければならない。

認可保育園は、公立・私立に関わらず、保育のねらいや保育内容については、厚生労働大臣告示の「保育所保育指針」に沿って設定され、それに基づき保育が実施されていることから、一定の質が担保されており、具体的な保育方法については、各保育園が保育理念や保育方針に基づき工夫をもって行うこととなる。よって、民営化の前に、ガイドラインなどの規定を定め、事業者が保護者の意見・要望を取り入れながら、現行の公立保育園が遵守している保育内容を引継ぎ継承できるようにすることが重要である。このことが担保されたうえで、保育サービスの工夫と更なる質の向上を目指すべきである。

なお、保育の質の担保は、これまで私立保育園が実施してきた第三者評価など客観性のある評価により一定の判断ができると考えられる。市は保育の実施主体として、第三者評価などにより課題が発生した際には、市内の他の保育園と同様の保育の質が担保されるよう適切な指導を行っていくことが求められる。

また、保育の質の向上のためには、日々の保育を常に振り返り見直していく必要がある。保育園の民営化がその大きな機会となるよう、市と事業者が保育事業をどのように進めるか、民営化を進める前段階、あるいは民営化後も引き続き行事や保育手法等に関する課題の発見につなげていかなければならない。また、これを市全体の保育課題とすることができる仕組みや機会を、市と事業者が作っていかなければならない。

◆事業者の理念・特色を活かした保育サービスの向上

公立保育園の民営化にあたっては、公立保育園の保育を引き継ぎながらも、利用者の声を大切にし、集団生活、遊び、行事などの保育内容や教具の活用において、事業者の理念、特色を活かした工夫、改善により保育サービスの向上を図る必要がある。

◆健康管理・安全管理の徹底

健康管理や安全管理は、保育にとって重要な取り組みで細心の注意を必要とする。民営化に伴う引継ぎにあたっては、従前から実施している訓練や研修と、マニュアルなどをしっかりと引継ぐことが重要である。また、子どもが病気や怪我をした際などの保護者への報告としての「申し送り」などがしっかりと徹底されることが重要である。

◆職員研修や人材育成等の充実

公立保育園の民営化に対する保護者の不安として、経験の浅い若い職員が多く配置されることがあげられる。例えば、育児相談などに対する保護者の不安の声が聞かれるケースなどが考えられるが、この保育力の課題については、民営化によるものに限らず、職員研修や人材育成等に力を入れ、保育士のスキルアップを図ることにより、保育士と保護者が相互に信頼し合える関係を築くことが重要である。

なお、他の自治体においては、民営化後に常勤職員の比率を高くした事例や、法人内の異動あるいは外部から経験者を採用するなどにより、年齢・経験年数のバランスを考慮した職員配置に努めている事例がある。保育士の正規職員の割合を増やし、私立保育園において職員配置の構成を見直すことによる保育の質の向上を目指すことも重要な視点である。

◆保護者ニーズへの迅速な対応

保育園の民営化により、民間が持つ機動性、柔軟性を生かし、保護者の保育ニーズに迅速に伝えていくことが必要である。例えば、待機児対策に対応している多くの自治体では、民間活力によるところが大きい。しかしながら、機動性と柔軟性の対応により保育の質の低下を招いては本末転倒である。その点には留意しなければならない。

②行政運営上の効果

◆財政的な効果

国が地方分権と財政再建のために進めた「三位一体改革」により、それまで国や都から特定財源として自治体に交付されていた公立保育園の運営費負担金等が、平成16年度から一般財源化され廃止された。地方への税源移譲を行うとともに、各自治体が全体として自由に用途を決め施策へ充てられる地方交付税への見直しが行われ、公立保育園の運営費負担金等は、この地方交付税として措置されることとなった。

しかしながら、この地方交付税の交付は、実質的に補填される額が市全体の施策での措置で換算されているため、その歳入はほとんど見込むことはできず、特に、不交付団体となれば、これらの歳入は全く見込むことができない。

表2「公立・私立の保育園運営費用の比較」のとおり、保育所運営費の児童一人当たりの月額経費は、公立保育園で168,201円、私立保育園で131,666円となっている。また、表3「公立・私立の保育園運営費用の財源内訳の比較」のとおり、保育所運営費に対する市の一般財源の割合は、公立保育園で96.2%であるのに対し、私立保育園では71.6%である。

このように、公立保育園と私立保育園では、補助の状況が異なることから、一般財源からの支出の差額が、約6,600万円と試算される。民営化による財政的な効果を子育て支援の充実に充てていく視点が重要である。

したがって、公立保育園を民営化した際には、その民営化によって実際にもたらされた財政効果の規模を事後的にも検証する必要がある。同時に、民営化によって得られた財的資源および人的資源が、「(3) 国立市が抱える保育行政の課題」において示した各課題に活用されるなど、「子育て環境のさらなる充実」という目的にどの程度活用されているのかを説明する責任も果たさなければならない。

表2 公立・私立の保育園運営費用の比較
出典「平成26年度26市保育関係調査書（国立市分抜粋）」

	園数	職員数 (嘱託員含む：人)	児童数 (延べ人数：人)	保育所費 (保育所運営費：円)	児童一人当たり 月額経費（円）
公立保育園	4園	117	4,708	791,894,000	168,201
私立保育園	8園	215	9,413	1,239,376,000	131,666

表3 公立・私立の保育園運営費用の財源内訳の比較
(児童入所人数が100人規模の保育所を比較)

	合計（円）	国（円）	都（円）	市（円）	市費の割合
私立保育園	172,666,750	23,309,385	25,771,693	123,585,672	71.6%
公立保育園	197,973,500	7,500,000	0	190,473,500	96.2%

※私立保育園は、100人規模の1園を参考に算出。「平成26年度決算報告書」の数値より算出した。

※公立保育園は、平成26年度26市調査の数字を1園分にした数値。

③民営化のプロセス

◆ガイドラインの作成と遵守

保育園民営化にあたっては、予め民営化のルール・基準となるガイドラインなどを作成することにより、民営化される公立保育園の在園保護者をはじめ、広く市民に周知し理解を得ることが重要である。

また、作成されたガイドラインの水準を下回ることをないように、市と事業者はガイドラインを遵守していくことが必要である。

◆事業者の選定

事業者の選定にあたっては、外部の学識経験者等を含む事業者選定委員会において、専門的、客観的に事業者を選定することを基本としつつ、保護者が参画する機会として、視察や意見交換の場をつくるなど丁寧な対応が必要である。さらに、施設長や主任保育士の力量の見極めも含め、より充実した評価を行ったうえで選定していくことも必要である。

事業者の選定における条件・基準・選定プロセスなどが明確に示され、保護者の意見や要望が一定程度反映される仕組みができることにより、決定事業者に対する保護者の信頼が生まれ、移管後の保護者と事業者との良好な関係構築につながる事となる。

また、事業者の職員の配置、経験年数等は、保護者の大きな関心事であることから重要視しなければならない。よって、職員の採用・配置と人材育成などの条件も、事業者選定にあたっての大切なポイントである。

◆運営主体

運営主体については、事業者の児童福祉の理念や公共性・公益性が保護者の安心の担保となることから、社会福祉法人など実績がしっかりした事業者から選定できるようガイドラインなどで定める必要がある。

◆引継ぎ

民営化にあたっては、公立保育園と新たな事業者とが合同で保育を行う期間を設けるなど子どもたちへの影響が最小限となるよう丁寧な引継ぎが重要であり、そのためには、相互の職員が合同保育の意義を理解し、認め合い信頼ある関係のもと実施することが必要である。その際、公立保育園の継承が、事業者の保育や保護者との関係構築に障害にならないよう保護者の理解を得ながら、保育園が自らの理念に基づき保育の質の向上を図ることが大切である。

引継ぎに当たっては、市と事業者は、公立保育園における一定の保育内容を継承することを前提に、計画的な引継ぎが行われるよう「引継書」、「引継マニュアル」、「移行計画書」などを作成することが重要である。

また、保護者・事業者・市の三者による引継ぎに関する連絡会などの機会をつくることにより、保護者の要望・意見を取り入れやすい環境をつくることが大切である。

④民営化における総体的な視点及び留意点

◆民営化効果の子育て支援への最大活用

現在、国立市においては、待機児童が解消されていないことは喫緊の課題であるが、並行して、公立保育園の民営化により得られる効果を、子育て家庭全体への支援に対して最大限活用していく視点を持たなければならない。

そして、公立保育園の民営化を、子どもの育ちや保護者に対する支援の充実、市全体の保育の質の向上や活性化につなげていくことが重要である。

◆「子どもの最善の利益」の追求と質の高い保育の実現

国立市は、常に子どもの最善の利益を重要視し、子育て環境の充実による少子化対策、子どもの貧困対策、ソーシャルインクルージョンといった視点を持っている。また、「ここで生まれここで子ども時代を過ごすことができ良かった」と思えるまちづくりの視点や、地域ぐるみで子育て支援を行う政策を目指している。これらの視点は、市の最上位計画である「国立市第 5 期基本構想（平成 28 年 3 月議決）」及びその下位計画の「第 1 次基本計画（平成 28 年 3 月策定）」、個別計画である「国立市子ども・子育て支援事業計画」、「第三次国立市子ども総合計画」において貫かれている考えである。

公立保育園の民営化においては、多くの関係者が「子どもの最善の利益」を追求し、細やかな配慮及びコミュニケーションを図ることが肝要である。

民営化された園では、子どもの視点に立って、公立保育園の保育の水準を下回ることなく、新たな保育サービスに柔軟に取り組むとともに、各事業者の理念、特色を活かした工夫や改善を図ることにより、質の高い保育を目指す必要がある。

◆保育園間連携

国立市は、公立保育園の民営化の取り組みと合わせて、国立市における公立保育園と私立保育園が、目指す保育のあり方を共有し、市内全体の保育の質の向上を目指せるよう、機会と場を設けることが重要である。さらには、子育て支援施設全体のネットワークを構築することも保育の質の向上のためには有効な手段となる。

各園の保育理念・保育手法・保育内容を尊重したうえで、解決できない保育課題などを共有することにより、公立保育園と私立保育園とを分け隔てることなく、保育を受ける子どもたちが、保育の質において、平等な保育サービスを受けられる環境づくりが求められる。国立市全体の保育の質を担保していくためには、公立保育園と私立保育園が研修などを通して日常の保育の状況を共有することが必要である。

また、「保育所保育指針」に基づく保育を実施することは公立も私立も同じであるが、保育理念や保育手法については、それぞれの個性・違いが当然存在するものである。よって、民営化において、これまでの保育内容を継承するにあっても、民営化移行の引き継ぎには双方が自らの保育を振り返り、評価できる点を認め合い、その後の保育に生かしていく機会として重要となる。

◆適正な職員配置と人材の確保・育成

民営化に際しては、「③民営化のプロセス」において示した事項に留意することが重要であるが、その中でも、民営化により職員が入れ替わることについては、十分な配慮が必要である。職員配置、人材の確保・育成などについては、当然事業者の選定にあたって重要な指標であり、「ガイドライン」の作成段階から配慮すべき項目である。

他自治体の検証からは、民営化により保育士が若年化し、育児相談や保護者支援において頼りなさを感じるといった保護者の意見や移行当初の連携が整わないなどの課題が見られるが、一方で、保育士の濃やかな保育が行われたことや男性保育士が配置されたこと、また活気が生まれていることなどを評価する保護者の意見もあり、移行にあたっては、適切な職員配置と人材確保・育成が子どもと保護者の安心に繋がるものと考えている。

◆民営化後の市の責務

民営化移行後の課題の発生に対し、市が問題解決に努力することや、事業者の保育の質の向上のために市が支援を行うことが重要であり、移行後も市が責任をもって係わることは、保護者が安心して保育園を利用することに繋がっていくこととなる。

また、移行後は、保護者と事業者が直接話し合い信頼関係を構築することが大切である。そのためには、民営移行前から市、事業者、保護者が保護者会や懇談会などにおいて意見を交わす機会を設けることが重要であり、こうしたルールを「ガイドライン」に定めておくことが重要である。

(5) 公と保育園が果たすべき役割

①公として果たすべき役割

市は保育の実施主体として、市全体の保育サービスの質の維持向上を目指すとともに、保育園のみならず、子育て施設等の関係機関の連携のもと、子育て支援の充実に向けた取り組みについても責任をもって推進する必要がある。

特に、保育園の待機児童が解消されていない状況は、保育を必要とする児童が保育園に入所できていないという不平等な環境を意味することから、待機児童の解消は、市の保育行政にとって最重要課題であると同時に、早急に解決すべき喫緊の課題である。

さらには、市が抱えている保育課題のなかで、保護者のニーズや保育現場の現状から推察すると、発達が気になる子どもやしょうがいをもつ子どもの保護者の不安に寄り添う一層の取り組みが必要である。また、一時保育や病児・病後児保育について、利用実績としてはある程度充足しているが、子育て家庭のニーズや現行施設の配置からすると、地域性を考慮するなど、ニーズの実態に合わせて更なる整備を進める必要がある。

② 保育園が果たすべき役割

これまで公立保育園と私立保育園は、ともに国立市の保育の基盤づくりや地域の子育て支援を担ってきた。

公立保育園は、4園が連携をとりあう中で、児童あるいは子育て家庭への保育サービスの水準を高めるため、園長や職員が研修や経験を重ね、たゆまぬ努力と探究のもと、より良い保育実績を積み重ねてきた。民営化にあたっては、これらの保育サービスの水準を下げることなく、移管することが大切である。また、公立保育園を利用する子どもへの保育サービス以外に、これまで実績を積み重ねてきた保育士の人的資源を生かすことが大切である。その際、市の職員である保育士は、保育サービスのあり方や子育て支援施策について、市全体の視点と中長期の展望をもって取り組んでいくことが必要である。

公が責任を持って取り組むべき役割については、公立保育園にその先導的機能を持たせることにより、公立の意義を果たしていくことが必要である。

現在、各公私立保育園では、より良い保育環境の整備・向上に努めているが、国立市全体の保育の質の向上やセーフティネット機能など先駆的な役割について、公立保育園が果たしていくことが必要である。その際、発達が気になる子どもやしょうがいをもつ子どもがいる子育て家庭などへの支援については、保育園個々の課題としてではなく、市が責任を持ち、先導役となって、市内の各保育園全体で受け入れていく体制を整えていくことが必要である。

一方、私立保育園は、保育需要に応える受け皿として大きな役割を果たしている。これまで以上に、保育の実施主体である市とのつながりを強め、両輪となって国立市の保育水準の維持向上に努めなければならない。

今後、国立市は、在宅で子育てをしている家庭に対し、地域で支える子育て環境のもと、子育てにおける孤立感や負担感を解消していくことや、児童虐待を未然に防ぐためのアウトリーチの視点を持った取り組みを行っていくことが重要である。その際、子育て支援施設などあらゆる機関と連携し、保育園も地域全体で子育て家庭を支援するネットワークの一員としての役割を担っていけるよう仕組づくりを進める必要がある。

(6) 公立保育園の民営化にあたっての基本的な考え方（まとめ）

国立市は、市の保育方針で定めたように、公と民を隔てることなく、関係機関に留まらない地域社会全体で、子育て・子育て環境の向上を図るべきである。

公立保育園及び私立保育園はそれぞれに特色があるなか、保育を行うという責務において違いはなく、子どもの最善の利益を最優先に考えた「保育の質」の維持・向上を目指す観点において優劣はない。

市は保育行政の課題や新たな市民ニーズに対応していくためにも、公立保育園の民営化によって生み出される人的資源と財的資源を最大限活用し、子育て環境の更なる充実を図っていかなければならない。財政的な効果については、例えば、児童一人当たりの児童福祉費の推移などの客観的な数値を用いて、子育て環境の更なる充実にどの程度活用されているかの検証を行うことが強く求められる。

また、保育の実施主体としての責任が市にあることから、公立保育園の民営化を進める際には、現行の公立保育園のサービス水準を維持・向上させていくため、「(4) 公立保育園の民営化にあたっての視点」において示した各視点をもつことが求められる。

なお、一部委員からは、公立保育園の民営化に対して慎重な対応を求める意見や、公立保育園の雇用環境の利点を重視する意見もあった。こうした意見に十分に留意しつつ、保護者・市民の理解を得るよう最大限の努力をする必要がある。

2 公立保育園の民営化の方法について

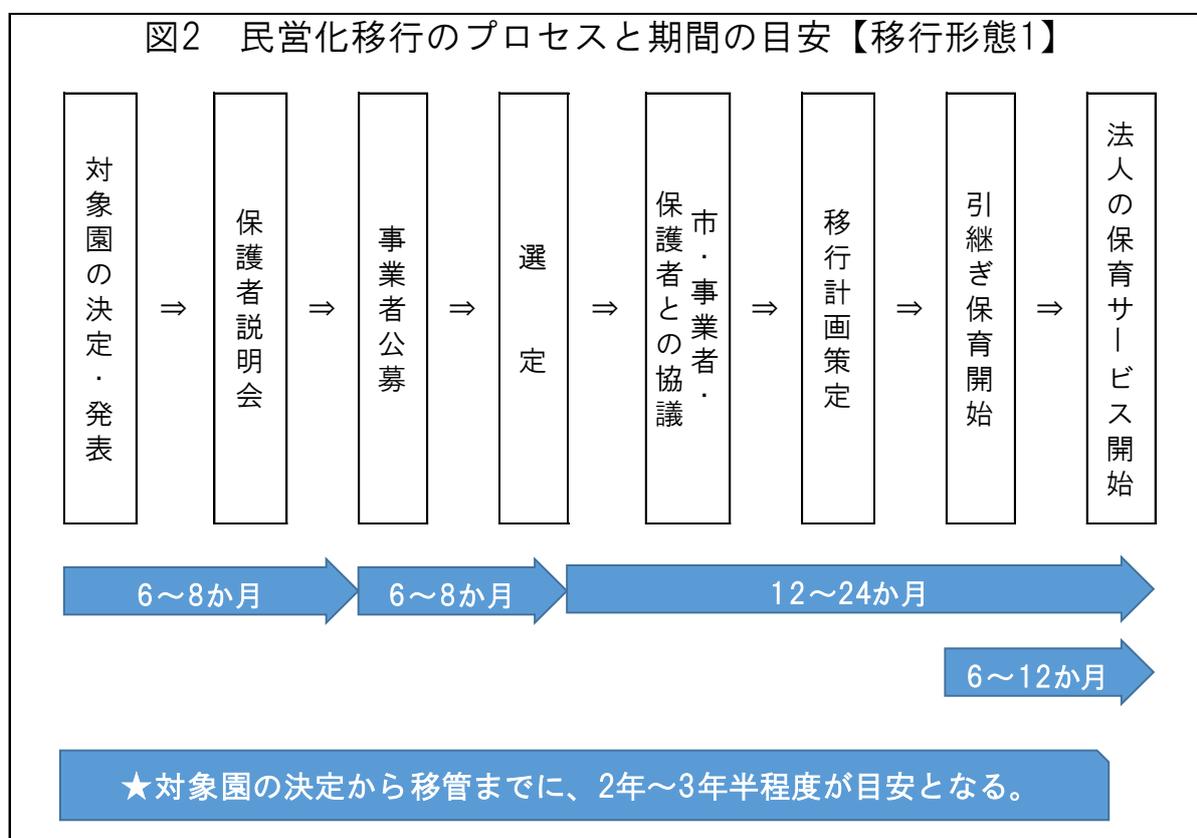
公立保育園の民営化の方法について、以下の3つの移行形態について検討を行い、移行形態ごとに課題を抽出し、今後の民営化にあたっての方向性を示すこととする。

(1) 民営化の移行形態の概要

【移行形態1】公募により社会福祉法人に運営主体を移管

実績のある社会福祉法人などを公募・選定し、公立保育園を新たな保育園として運営主体を移管する。この方法を採用する場合は、保育の質を担保することや保護者との信頼関係を構築し移管をスムーズに行う必要がある。よって、選定する条件等について、ガイドライン等でしっかりと取り決めに明記しておくことが重要である。

移行にあたってのプロセスと期間の目安は、図2のとおり対象園の決定から保護者説明会の実施までに6か月から8か月、事業者の公募から選定までに6か月から8か月、市・事業者・保護者による協議から法人による保育サービスの開始までに1年から2年を要すると見込まれることから、対象園を決定してから新たな形態による保育サービスの開始までに2年から3年半が移行の目安となる。

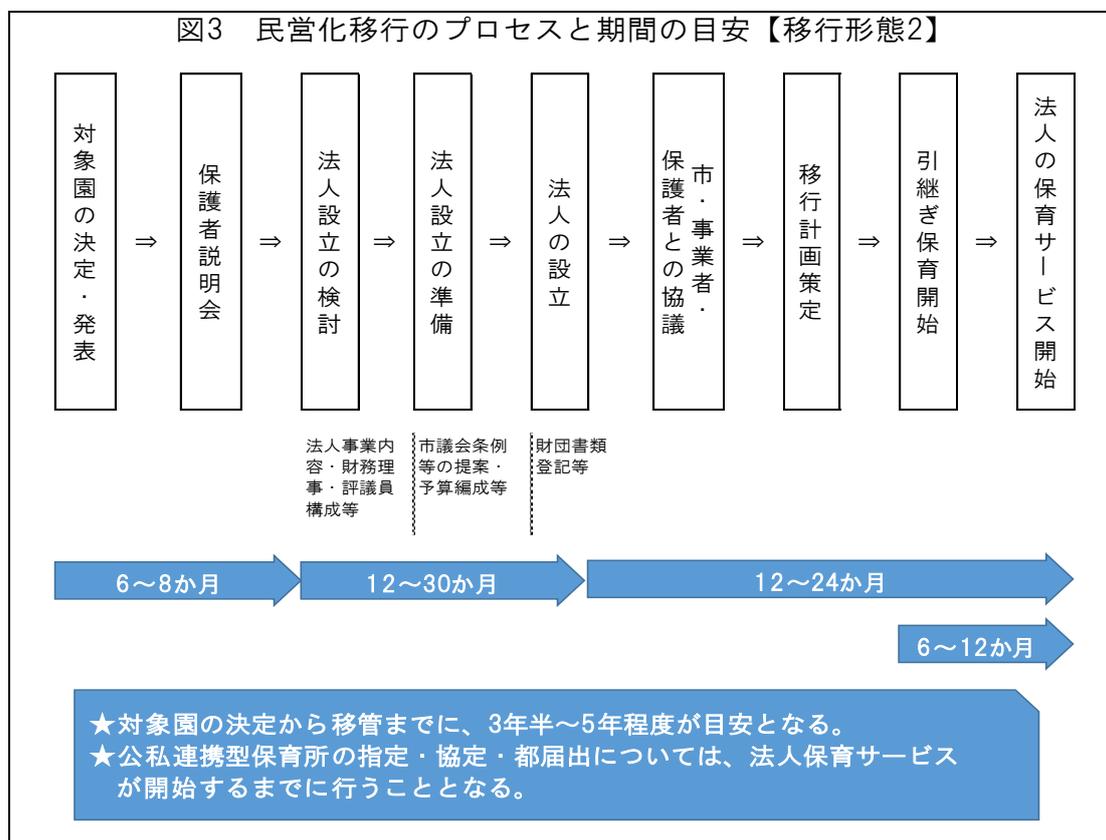


【移行形態 2】財団法人、社会福祉法人(社会福祉事業団)等を設立し、運営主体を移管

市が財団法人あるいは社会福祉法人（社会福祉事業団）を設立し、法人に新たな保育園として移管する。市の職員（保育士等）は出向の形態をとる。国立市の場合、くにたち文化・スポーツ振興財団があるが、保育所あるいは子ども関係施設を運営する場合、現在の設立趣旨と異なるため、新法人の設立が求められる。

また、子ども子育て支援新制度では、児童福祉法の改正により「公私連携型保育所」の制度が創設され、この形態では「公私連携型保育所」とすることも可能である。「公私連携型保育所」は、民設民営でありながら、市町村の関与を明確にしつつ、設置主体に設置のインセンティブが働く新しい運営形態がとれるようになっている。これにより、民設民営に移管したのちも、協定締結などにより、公の関与を明確にし、市が求めてきた保育の質を担保できることとなる。この制度を活用することにより、これまでに公立保育園が重要視してきた保育内容を継承することがより明確になると考えられる。

移行にあたってのプロセスと期間の目安は、図 3 のとおり対象園の決定から保護者説明会の実施までに 6 か月から 8 か月、法人設立の検討から法人設立までに 1 年から 2 年 6 か月、市・事業者・保護者による協議から法人による保育サービス開始までに 1 年から 2 年を要すると見込まれることから、対象園決定から新たな形態による保育サービスの開始までに 3 年半から 5 年が移行の目安となる。

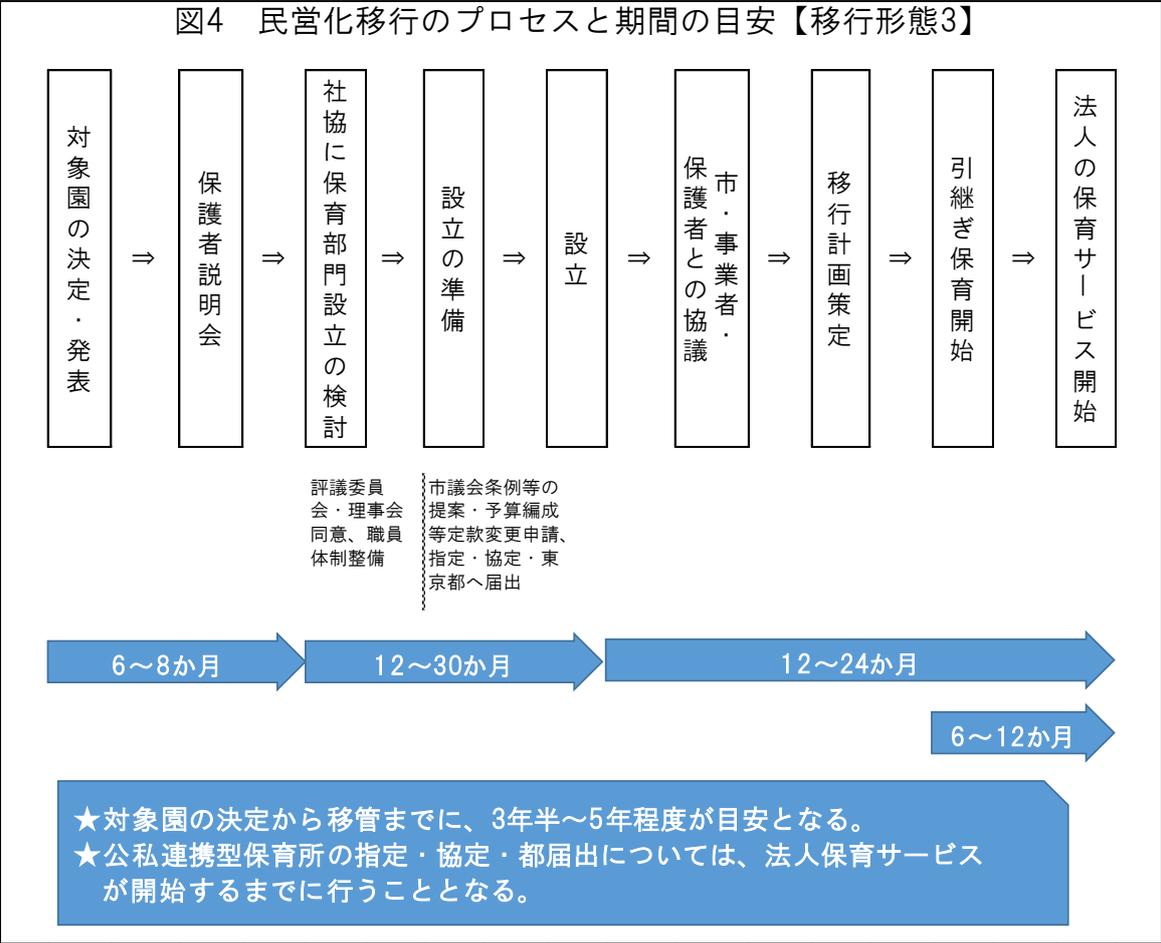


【移行形態 3】市が社会福祉協議会（社会福祉法人）に、運営主体を移管

社会福祉協議会（社会福祉法人）に対し、施設の貸付あるいは譲渡を行い、運営主体を移管する。市の職員（保育士等）は出向の形態をとる。

国立市に置き換えた場合、現在、国立市社会福祉協議会があるが、これまでの保育実績がなく、また職員体制についても同様である。そのため新たな保育・子育て支援事業部門などの体制づくりが必要となると考えられる。その際、国立市社会福祉協議会が、現在の設立趣旨や今後目指すべき方向性と一致するかなど検討が必要となる。この形態についても「公私連携型保育所」の保育所とすることも可能である。

移行にあたってのプロセスと期間の目安は、図 4 とおり対象園の決定から保護者説明会の実施までに 6 か月から 8 か月、法人設立の検討から法人設立までに 1 年から 2 年 6 か月、市・事業者・保護者による協議から法人による保育サービスの開始までに 1 年から 2 年を要すると見込まれることから、対象園を決定してから新たな形態による保育サービスの開始までに 3 年半から 5 年が移行の目安となる。



(2) 民営化の移行形態の課題

【移行形態 1】公募により社会福祉法人に運営主体を移管

- ① 移管に伴い保育士が変わるため、子どもの保育環境に配慮した対応が必要である。対策として、合同保育期間を設けることが考えられる。
- ② 施設、用地の所有関係の整理が必要である。施設の譲渡や用地の賃貸借が考えられる。

【移行形態 2】財団法人、社会福祉法人(社会福祉事業団)等を設立し、運営主体を移管

- ① 市が法人を設立する意義を明確に示す必要がある。保育園の運営以外に、児童館・学童など子ども関連施設の運営に関わるかどうかについても検討する必要がある。
- ② 法人設立にあたっては、準備室など設立に向けた組織体制をつくり、設立後も運用、設立資金などの財務の検討など、しっかり維持できる運営体制を確立する必要がある。
- ③ 法人運営とする場合、複数園を運営しないと、法人を設立するメリットが見いだせない。
- ④ 職員は派遣などの形態をとることになるため、職員の給与面などの処遇において現行処遇との差が生じないような配慮した設計が求められる。
- ⑤ 「公私連携型保育所」は、申請により市町村が指定できる。選定方法の法律上の規定はないが、公正な手続きのうえ、選定する必要がある。

【移行形態 3】市が社会福祉協議会（社会福祉法人）に、運営主体を移管

- ① 国立市社会福祉協議会に、新たな保育・子育て支援事業部門を創設する必要がある。
- ② 現在、国立市社会福祉協議会は、市とともに成年後見制度を強化していることや、平成 27 年度より、モデル事業として CSW（コミュニティ・ソーシャルワーカー）を配置するなど、社会福祉協議会の本来の役割である地域福祉の強化に大きく踏み出しているという現状がある。このことから、個別施設の運営事業については、専門性の高い他の社会福祉法人に任せることにより、人的資源を地域福祉に振り分けるという方針である。よって、国立市においては、社会福祉協議会に移管する方法は困難であると考えられる。

(3) 民営化の方法の目指すべき方向性

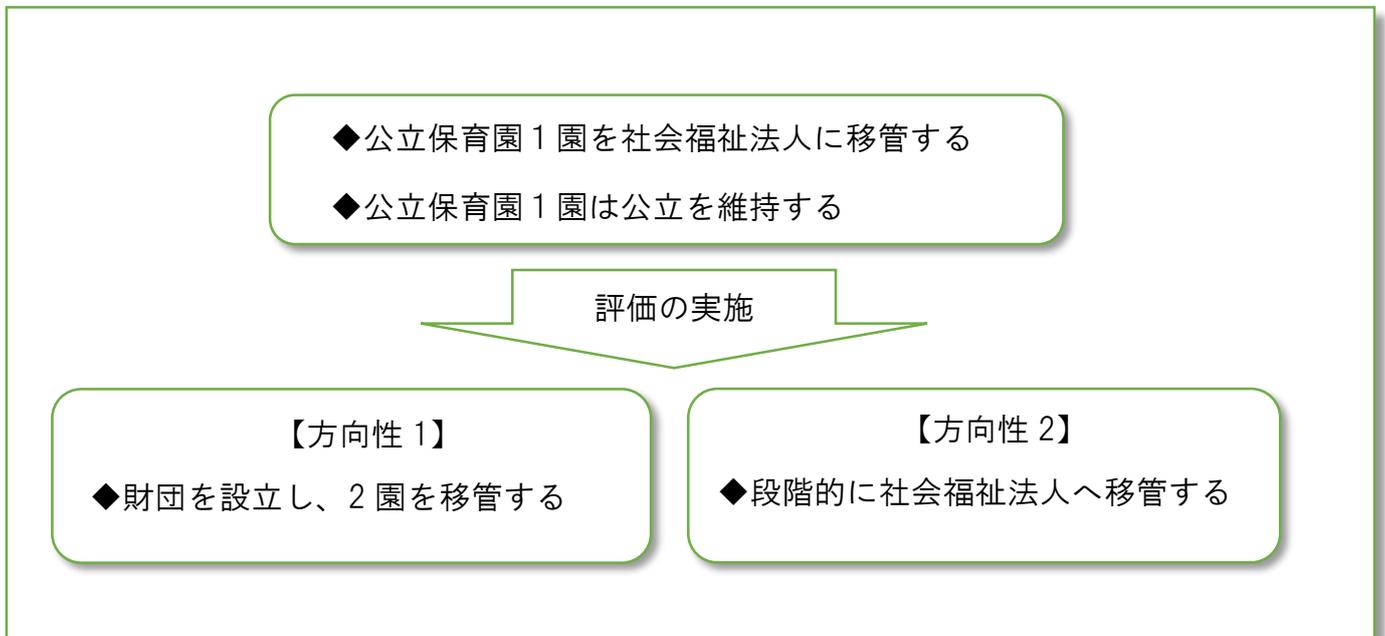
民営化の方法として掲げた3つの移行形態について課題を整理する中で、民営化の方法について、市が取り得る今後の方向性を示すこととする。

国立市においては、私立保育園が公立保育園に先んじて創設され、保育の基盤づくりや地域の子育て支援を担ってきた実績がある。そのため、「1 公立保育園の民営化についての基本的な考え方」において整理した民営化の目的の達成や民営化の視点への対応を確実に進めていくためには、まず公立保育園1園を保育園の運営実績がある社会福祉法人に移管することが最良な方法である。

また、「1 (5) ②保育園が果たすべき役割」で示したとおり、公立保育園がこれまでに積み重ねてきた実績を活かし、公立保育園に先導的機能を持たせるため、1園は公立としての意義を果たしていく必要がある。

残りの2園については、1園目の社会福祉法人への移管の効果を検証し、公立保育園の民営化の評価を行った上で、下記の方向性1または2の方法により、順次民営化を進めることとする。

なお、今後の少子高齢・人口減少社会の到来を見据え、効果検証時点や民営化の具体的手続き開始時における人口構成や保育園施設などの状況を勘案し、その時点での最良の方法を選択することが望ましい。



【方向性 1】

方向性 1 については、地域に根ざした財団、もしくは社会福祉法人（社会福祉事業団）を設立し、他の子育て支援施設も含め、公立保育園を移管していく方法である。

この方法は、市が自ら牽引していくべき地域の子育てや保育に対する支援施策を実現するための機能を財団等に持たせることを目指すものであり、これまでの公立保育園が担ってきた責務と役割を引き継ぐことが可能、かつ、市が抱える行政課題に対し機能性が高く、多様なニーズへの対応が可能となる。

【方向性 2】

方向性 2 については、2 園目以降も段階的に社会福祉法人等に移管していく方法である。

この方法により、これまでの公立保育園の保育サービスの質を担保しつつ、事業者の理念、特色を活かした工夫、改善により保育サービスの向上を図るとともに、実績ある保育士の人的資源を、様々な子育て支援施策に活用していくことが可能となる。

(4) 民営化の時期

子育て支援の充実は、喫緊の課題である待機児童の解消など「子ども・子育て支援事業計画」の期間で進めるとしている。計画においては、平成 27 年度から平成 31 年度の 5 年間で実行するとしていることから、この期間に民営化の取り組みに着手することが肝要である。

3 提言

民営化にあたっては、前述の民営化についての基本的な考え方及び民営化の方法を踏まえ、以下の点に十分留意して進めるよう提言する。

【提言 1】 公立保育園が果たしてきた役割の継承

これまで公立保育園が果たしてきた役割をしっかりと継承し、民営化後においても、公立保育園で実施されていた保育の質が担保されることはもとより、各保育園が掲げる保育理念や保育方針に基づき、更なる保育の質の向上を図ること。

【提言 2】 市全体の保育システムに係る市の先導的な役割の発揮

保育園間連携の推進、保幼小連携の推進、統一的な研修の実施、職員待遇の改善など、国立市全体の保育システムを磨き上げていく役割を担えるのは市のみである。

よって、市は、市内の各保育園と連携することにより、国立市全体の保育システムがより高度なものとなるような取組を積極的に進め、その先導的な役割を発揮すること。

【提言 3】 子育て支援施策充実のための財政的効果の活用

公立保育園の民営化に伴い、生み出される財政的なメリットについては、先に述べた国立市が抱える保育行政の課題に対応するため、新たな子育て施策の充実のために活用するとともに、将来世代にわたって持続可能な保育サービスを提供し続けていくために活用し、その効果を検証していくこと。

【提言 4】 市と事業者が連携した支援の実施

移行後も、保護者、事業者、市の三者による話し合いの場を一定期間引き続いて設けることや保護者アンケートを実施することにより、移行後の保育内容に問題がないか課題を把握し、解決に向けた調整を、市と事業者が両輪となって取り組むこと。

【提言 5】子どもの環境変化への配慮と保護者に対する丁寧な対応

保育士が変わるなど環境の変化による子どもへの影響が最小限となるように、他の自治体においても実施されている合同保育期間を設けるなど、十分な準備と計画的な引継ぎを行い、円滑な移行が行われるよう配慮すること。

また、新たな運営主体への移行にあたっては、保護者、事業者、市の三者による話し合いの場を設け、移行に伴う配慮すべき事項について協議するなど、公立保育園の民営化に不安を覚える保護者の理解を得るよう努力すること。

おわりに

公立保育園の民営化についての基本的な考え方を審議する過程は、民営化についての議論にとどまらず、国立市が行政として保育にどのように関わっていくべきかを考える機会でもありました。行政としての関わりは、公立保育園を直営することだけではありません。例えば、市内の私立保育園および公立保育園の連携や、幼稚園・保育園・小学校などの子どもに関わる機関や団体間の連携を進めていくことも、行政として重要な任務でしょう。また、行政だからこそできる市全体の取り組みとして、今後も、国立市が積極的にイニシアティブをとっていくべき子どもに関する施策はたくさんあります。

しかしながら、厳しい財政事情の下では実行できる施策が限られてしまうため、公立保育園を民営化することによって得られる財政的効果を活かすべきだという現状認識もあります。そこでは、保育園に通う子どもたちの環境を財政的な視点で語らざるをえないときもあり、そのような議論を進めていくことには心理的葛藤もありました。子どもたちは「声」を上げることができません。そこで、委員ひとりひとりが「子どもの最善の利益」を常に念頭におきながら、慎重な議論を重ねることとなりました。

当事者である今の子どもたちも、近いうちに大人になります。もし、大人になった彼ら・彼女らがこの答申を読んだとしたら、はたして何というのでしょうか。そのときにも、この答申の内容に納得してもらえることを願いつつ、答申をまとめました。

子どもたちのために明るい未来を作っていきたいというのが審議会委員一同の変わらぬ思いです。

<参考資料>

資料 1 諮問書（公印なし）

資料 2 国立市保育審議会設置条例

資料 3 国立市保育審議会委員名簿

資料 4 国立市保育審議会の審議経過

国 子 児 発 第 428 号

平成 27 年 12 月 18 日

国立市保育審議会会長 様

国立市長 佐 藤 一 夫

諮 問 書

国立市保育審議会条例第 2 条の規定により、下記の件について、貴会のご意見を伺いたく諮問いたします。

記

1. 諮問事項

- (1) 公立保育園の民営化についての基本的な考え方
- (2) 公立保育園の民営化の方法について
- (3) 公立保育園民営化ガイドラインの作成について
- (4) その他公立保育園の民営化に必要な事項について

2. 諮問理由

国立市では、超少子高齢化・人口減少社会を背景に、将来の社会基盤を支える子どもを、従来にも増して“子は国立市の宝”と捉え、子どもの利益を最大限に尊重することとしております。そのためにも、子どもの健やかな育成と女性の社会参画への積極的な支援及び総合的な子育て支援の更なる取り組みを進め、“国立で育ち国立で子育てをしたいと思える街”を目指します。

現在、核家族化や共働き家庭の増加、就労形態の多様化が進み、これに伴い、質の高い幼児期の学校教育・保育の提供、多様な子育て支援の充実、保育所の待機児童の解消などの子育て支援へのニーズが一段と増加しております。なかでも待機児童の解消に向けて保育の受け皿の拡充は、国立市にとっても喫緊の重要課題として挙げられております。

平成22年3月の国立市保育審議会の答申では、子どもの豊かな育ちのために、子どもの最善の利益を優先的に考えるという点においては、幼稚園、保育園、公立、私立という立場での差はないとするなか、これまでに公立保育園や私立保育園が果たしてきた一定の役割が確認され、市内全体の保育サービス提供における保育水準が担保されていることが示されております。

また、平成25年8月に国立市財政改革審議会の答申が示され、その中で財政的見地からの保育園民営化の必要性がまとめられました。市はこの答申を真摯に受け止め、平成26年2月に「財政健全化の取り組み方針・実施細目」を策定し、この具体的な目標スケジュールに基づき保育園民営化の検討を進めることとしております。

国立市は、今後、待機児解消や必要とされる保育サービスの更なる充実と提供を進めるため、限られた財源のなかにおいて、公が提供しているサービスの役割を見直しながら、民が提供できるものは民に移行し、そこから生まれる効果を最大限に活用することで持続可能なサービスを提供する必要があります。

については、地域の子育て支援を充実させるために、民間活力を取り入れた保育環境を構築することとし、公が果たすべき役割を明確にした上で、「公立保育園民営化」に向けて基本的な考え方や方法、ガイドラインの作成の検討を行い、最終的な方針をまとめるため貴審議会に諮問するものです。

国立市保育審議会設置条例

(設置)

第1条 国立市における保育行政の適正かつ円滑な運営を図るため、国立市保育審議会（以下「審議会」という。）を設置する。

(所掌事項)

第2条 審議会は、市長の諮問に応じ、保育に関する事項について調査・審議し、その結果を答申する。

(組織)

第3条 審議会は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する委員10人以内をもって組織する。

- (1) 学識経験者 2人以内
- (2) 児童委員 1人
- (3) 保育園及び幼稚園の保護者 3人以内
- (4) 保育園及び幼稚園の施設長 3人以内
- (5) 公募により選出された市民 1人

(会長)

第4条 審議会に会長を置き、委員の互選によりこれを定める。

- 2 会長は審議会を代表し、会務を総理する。
- 3 会長に事故あるときは、あらかじめ会長の指名する委員が、その職務を代理する。

(会議)

第5条 審議会の会議は会長が招集し、その議長となる。

- 2 会議は、委員の過半数が出席しなければ開くことができない。
- 3 会議の議事は、出席委員の過半数をもつて決し、可否同数のときは議長が決するところによる。

(任期)

第6条 委員の任期は、委嘱の日から最終答申を市長に提出した日までとする。

(庶務)

第7条 審議会に関する庶務は、子ども家庭部児童青少年課において処理する。

(委任)

第8条 この条例の施行に関し、必要な事項は、市長が別に定める。

国立市保育審議会委員名簿

(敬称略)

区分	人数	氏名	団体または役職名	備考
学識経験を有する者	2人	新開 よしみ	東京家政学院大学現代生活学部 児童学科教授	
		竹内 幹	一橋大学 大学院経済学研究科准教授	
児童委員	1人	近藤 佳子	国立市民生委員・児童委員協議会 子育て支援部会 部長	
保育園・幼稚園の保護者	3人	和田 美佳	国立市私立幼稚園PTA 連合会代表	
		川田 あゆみ	公立4園保護者会代表	
		北島 健太郎	国立市私立保育園保護者連絡会代表	
保育園・幼稚園の施設長	3人	神田 憲治	国立市私立保育園園長会代表	平成28年3月31日まで
		福島 美智子	国立市私立保育園園長会代表	平成28年4月1日から
		川上 冴子	国立市私立幼稚園協会代表	
		江良 志津子	公立保育園園長会代表	
公募選出	1人	大瀧 みどり	市民委員	

国立市保育審議会の審議経過

回	日時・場所	議題
第 1 回	平成 27 年 12 月 22 日 (火) 19 時～21 時 国立市役所 3 階第 1・2 会議室	1 委嘱状の交付 2 自己紹介 3 会長及び副会長選出 4 諮問 5 市長あいさつ
第 2 回	平成 28 年 1 月 22 日 (金) 19 時～21 時 国立市立なかよし保育園	1 公立保育園の民営化についての基本的な考え方 2 その他
第 3 回	平成 28 年 2 月 2 日 (火) 19 時～21 時 国立市役所 3 階第 3・4 会議室	1 公立保育園の民営化についての基本的な考え方 2 その他
第 4 回	平成 28 年 2 月 17 日 (水) 19 時～21 時 国立市役所 3 階第 1・2 会議室	1 公立保育園の民営化についての基本的な考え方 2 その他
第 5 回	平成 28 年 3 月 17 日 (木) 19 時～21 時 国立市役所 3 階第 1・2 会議室	1 公立保育園の民営化についての基本的な考え方 2 公立保育園の民営化の方法について 3 その他
第 6 回	平成 28 年 4 月 5 日 (火) 19 時～21 時 国立市役所 3 階第 3・4 会議室	1 公立保育園の民営化の方法について 2 視察について 3 その他
視察	平成 28 年 4 月 9 日 (土) 10 時 30 分～12 時 30 分 社会福祉法人こぶしの会 すずのき台保育園 (小平市)	1 私立保育園への移行状況について ・ 三者協議による準備内容 ・ 合同保育期間の課題 2 その他
第 7 回	平成 28 年 4 月 19 日 (火) 19 時～21 時 国立市役所 3 階第 3・4 会議室	1 国立市保育審議会答申 (素案) について 2 その他
第 8 回	平成 28 年 5 月 10 日 (火) 19 時～21 時 国立市役所 2 階委員会室	1 国立市保育審議会答申 (案) について 2 その他